

Санкт-Петербургский государственный университет

Ващенко Илья Викторович

Выпускная квалификационная работа

Исследование изменений экологического законодательства РФ на разных этапах его существования

Направление 05.03.06 «Экология и природопользование»

Основная образовательная программа СВ.5024.2015 «Экология и природопользование»

Профиль «Экологическая безопасность»

Научный руководитель: старший преподаватель кафедры
экологической безопасности и устойчивого развития регионов,

Институт Наук о Земле, к.с.н. Чурин Глеб Юрьевич

Рецензент: доцент кафедры предпринимательского и корпоративного права,

Юридический факультет им. М.М.Сперанского,

Институт права и национальной безопасности, РАНХиГС при Президенте РФ

к.ю.н., доцент Золотова Олеся Александровна

Санкт-Петербург

2019

Оглавление

Введение.....	
Глава 1. Экологическое законодательство РФ в настоящее время	
1.1 Общая экологическая законодательная база.....	
1.2 Экологическое регулирование.....	
Глава 2. Экологическая преступность как социально-правовое явление:	
2.1 Понятие экологической преступности.....	
2.2 Причины возникновения экологической преступности.....	
2.3 Экологический преступник: характеристика личности.....	
Глава 3. Изменения экологического законодательства, причины и последствия.....	
3.1 Возникновение и развитие экологического права в России в период до 1991 г.....	
3.2 Правовой анализ ФЗ от 10.01.2002 N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды".....	
3.3 Правовой анализ ФЗ от 23.11.1995 N 174-ФЗ "Об экологической экспертизе".....	
Заключение.....	
Список использованной литературы.....	

Введение

Проблема воздействия человеческого социума на природный мир, по всеобщему признанию, считается одной из наиболее острых проблем современности. Всё растущие потребности и объёмы потребления ставят под угрозу само существование человека как вида. Для решения данной глобальной проблемы развитые и многие развивающиеся страны объединяются в попытке договориться о механизмах ограничения и противодействия негативным последствиям развития их экономик.

Помимо глобальных последствий развития государств существуют также и последствия деятельности отдельных людей / групп лиц, которые, в совокупности и на отдельно взятой местности, не менее губительны. Решать подобные проблемы призваны природоохранные законодательные акты, вместе образующие экологическое законодательство государства. Развитие экологического законодательства, своевременно отвечающего возникающим угрозам окружающей среде и здоровью человека – первостепенная задача для государства. Цель данного исследования – выяснить, способно ли на это современное экологическое законодательство РФ. Для этого были поставлены следующие задачи: рассмотреть современное состояние экологического законодательства РФ, подробнее остановившись на юридической ответственности за экологические преступления, проанализировать некоторые изменения в законодательных актах и выявить тенденции развития природоохранного законодательства РФ.

Глава 1. Экологическое законодательство РФ в настоящее время

За последние 20 лет в России было разработано комплексное, строгое экологическое законодательство, во многом соответствующее и даже превышающее общепринятые международные стандарты; однако, его применение было неравномерным. Россия продолжает развивать свое законодательство и в настоящее время принимает новые проекты постановлений в Государственной Думе.

Хотя Россия и ратифицировала Киотский протокол об изменении климата в конце 2004 года, лишь недавно было принято законодательство, необходимое для продвижения совместно осуществляемого проекта и торговли квотами на эмиссию парниковых газов.

1.1 Общая экологическая законодательная база

1.1.1 Федеральное и региональное законодательство

Основными источниками экологического права являются нормативные акты, принимаемые компетентными государственными органами. Наиболее важные положения по вопросам использования и охраны окружающей природной среды предусмотрены в нормах Конституции РФ.

Она закрепляет право собственности на природные ресурсы в ее различных формах (ст. 9), провозглашает основные экологические права и обязанности граждан РФ (ст. 42, 58). Специальная статья посвящена праву граждан РФ иметь в частной собственности землю и свободно владеть, пользоваться и распоряжаться ею в пределах, установленных законом (ст. 36).

В Конституции определены организационно-правовые основы осуществления экологической функции государства. Ст. 71, 72 и 114 устанавливают компетенцию Российской Федерации и ее субъектов в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды, полномочия высших государственных органов по проведению экологической политики.

Особое место в системе экологического законодательства занимают федеральные законы, регулирующие как общие вопросы природопользования и охраны окружающей среды, так и правовой режим отдельных видов природных ресурсов.

К числу первых можно отнести ФЗ РФ "Об охране окружающей среды", ФЗ "Об экологической экспертизе" и др. Ведущим нормативным актом является ФЗ "Об охране окружающей среды", который определяет основные направления, принципы и задачи экологической политики государства, правового регулирования экологических отношений, закрепляет механизм осуществления рационального природопользования и охраны окружающей природной среды.

Законами, которые поресурсно регулируют отношения в сфере использования и охраны окружающей среды, являются: Лесной кодекс, Водный кодекс, Земельный кодекс, Закон РФ "О недрах", ФЗ "О животном мире", "Об охране атмосферного воздуха", "Об особо охраняемых природных территориях", "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах" и др.

Указанные нормативные акты являются кодифицированными законами, регламентирующими основные вопросы правового положения отдельных видов природных ресурсов, их понятие как объектов правового регулирования, право собственности и право пользования ими, меры охраны и ответственность за нарушение установленных экологических требований.

Важные нормы, устанавливающие ответственность за экологические правонарушения, содержатся в Гражданском кодексе, Уголовном кодексе, КоАП.

Большой массив нормативных актов в системе экологического законодательства образуют подзаконные акты - указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, инструкции министерств и ведомств, решения органов местного самоуправления. Среди них следует выделить акты, регулирующие использование отдельных видов природных ресурсов, определяющие систему органов государственного экологического управления в сфере использования и охраны земель, лесов, вод, недр и других природных ресурсов, порядок осуществления экологической экспертизы и контроля, ведения государственных кадастров и мониторинга природных ресурсов, исчисления размеров ущерба, причиненного экологическими правонарушениями.

Конституция Российской Федерации - основной источник экологического права. Именно в Конституции РФ определены основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, в том числе и в сфере экологических отношений, федеративное устройство государства, органы государственной власти, их компетенция и др. В Конституции содержатся основополагающие принципы, определяющие цели, порядок, методы и нормы правового регулирования экологических отношений в нашей стране.

В статье 2 Конституции определено, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства. Каждый, согласно статье 42, имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Земля и другие природные ресурсы, как это предусмотрено статьей 9 Конституции, используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, при этом указанные природные объекты могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природным

ресурсами осуществляется их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Предусмотрено также (ст. 36), что условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона. Большое значение для правового регулирования экологических отношений имеют и конституционные положения, касающиеся разграничения компетенции федеральных органов государственной власти и субъектов Российской Федерации. Так, в статье 72 п. «д» предусмотрено, что в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории, охрана памятников истории и культуры.

Установлено также, что по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам. При наличии таких противоречий действует федеральный закон, принятый в полном соответствии с Конституцией Российской Федерации. В случае же противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным по вопросам вне пределов ведения Российской Федерации или совместного ведения РФ и ее субъектов, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации

В соответствии с Конституцией Российской Федерации охрана окружающей среды входит в совместную компетенцию Российской Федерации и её субъектов; таким образом, российское природоохранное законодательство принято как на федеральном, так и на региональном уровнях. Основными федеральными законами, регулирующими охрану окружающей среды, являются Федеральный закон № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" от 10 января 2002 года и Федеральный закон № 174-ФЗ "Об экологической экспертизе" от 23 ноября 1995 года.

ФЗ "Об охране окружающей среды":

- устанавливает основные принципы российского экологического регулирования,
- обеспечивает общую структуру для управления окружающей средой, а также
- предъявляет основные требования к охране окружающей среды, связанные со строительством и эксплуатацией различных объектов, которые могут быть вредными для окружающей среды.

Как Закон об экологической экспертизе, так и Закон об охране окружающей среды требуют проведения оценки воздействия на окружающую среду («ОВОС») до реализации проекта, который может оказать влияние на природные ресурсы. Оба закона также предусматривают, что строительство и эксплуатация различных объектов разрешены только после получения положительного отчета единой Государственной экологической экспертизы в отношении соответствующей проектной документации и планируемой деятельности.

ОВОС оценивает возможное неблагоприятное воздействие на окружающую среду и экологические последствия и стремится разработать меры по снижению или предотвращению таких неблагоприятных воздействий. Положительное заключение Государственной экологической экспертизы является необходимым условием для финансирования и реализации любого проекта, который может оказать воздействие на окружающую среду.

Российское природоохранное законодательство на региональном уровне включает в себя различные стандарты и процедуры, связанные с природоохранными разрешениями и согласованиями, которые в значительной степени соответствуют нормам, установленным федеральными законами. В большинстве случаев региональное законодательство просто предоставляет дополнительные подробности в отношении федеральных законов, а не устанавливает совершенно новые правила для субъекта.

1.1.2 Международное регулирование

Россия является участницей большинства крупных международных конвенций и договоров в области охраны окружающей среды.

- Конвенция о биологическом разнообразии (1983?)
- Венская конвенция об охране озонового слоя (1985)
- Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой (1987)
- Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (1989)
- Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий (1991?)

В соответствии с Конституцией РФ, если положения какого-либо природоохранного законодательства, установленного международной конвенцией или договором, и / или положения, установленные российскими федеральными или региональными законами, противоречат друг другу, положения международной конвенции или договора имеют

преимущественную силу (в случае, если Конституционный суд РФ не признает обратного).

1.2 Экологическое регулирование

В России любая деятельность, которая может оказать неблагоприятное воздействие на окружающую среду, подлежит выдаче специального разрешения или лицензии, установлению лимитов в отношении суммы такого воздействия / загрязнения, уплате штрафа за негативное воздействие и наложению ответственности в случае нарушения.

1.2.1 Экологические разрешения

Экологические разрешения позволяют предприятию осуществлять деятельность, которая может оказать негативное воздействие на окружающую среду. Они включают в себя:

- разрешения на пользование природными ресурсами (например, лицензия на недропользование или соглашение о водопользовании): имеют ограниченную возможность передачи (т. е. они могут быть переданы другому лицу только в том случае, если получатель отвечает определенным критериям, установленным законом, и получает предварительное согласие соответствующего государственного органа);
- разрешения на конкретное негативное воздействие на окружающую среду (например, управление опасными отходами, эксплуатация опасных производственных объектов): обычно не подлежат передаче.

Экологическое разрешение не может быть выдано в отношении некоторых особо охраняемых природных территорий, имеющих большое экологическое значение, таких как государственные парки и заповедники, заказники, ботанические сады и районы, предназначенные для отдыха или оздоровления; деятельность, которая может вызвать загрязнение в таких областях, строго запрещена

Разрешения на общее пользование природными ресурсами

- Водопользование - Право пользования водными объектами, находящимися в федеральной или региональной собственности, может быть предоставлено либо на основании соглашения о водопользовании, либо на основании решения соответствующего органа о предоставлении прав на использование водного объекта, в зависимости от обозначенной цели водопользования.

- Недра - Лицензия на недропользование, как правило, выдается Федеральным агентством по недропользованию РФ и удостоверяет право ее владельца на недропользование в определенных границах, на определенных условиях и для определенных целей. Как правило, лицензия на разведку выдается на срок до пяти лет (10 лет для шельфа и внутренних морских вод), в то время как срок добычи может составлять столько времени, сколько потребуется (как обозначено в технико-экономическом обосновании) для полного рационального использования месторождения. Закон о недрах прямо не предусматривает комбинированного срока разведки / добычи. Однако на практике комбинированная лицензия может быть выдана на 25 лет. Федеральная служба по надзору в сфере природопользования осуществляет государственный контроль за недропользованием. Несоблюдение условий лицензии на недропользование может привести к штрафам, приостановлению или отзыву лицензии на недропользование с дальнейшим прекращением прав на недропользование.
- Континентальный шельф - Российское законодательство устанавливает различные виды разрешений на деятельность на континентальном шельфе (например, разрешения на прокладку подводных кабелей и трубопроводов; на создание искусственных островов, установок и сооружений; и на проведение буровых работ).
- Леса - Чтобы использовать лесные угодья, компании, как правило, должны заключить договор аренды лесного участка с государственными органами, которые владеют такой землей. Кроме того, каждый пользователь лесных земель должен подготовить план развития леса с данными о типе леса, планируемых объемах лесопользования, действиях, направленных на защиту и восстановление леса, и действиях, связанных со строительством и использованием объектов, которые не связанные с созданием лесной инфраструктуры.

Разрешения на конкретное негативное воздействие на окружающую среду

- Загрязнение воздуха - Право на выброс опасных веществ в атмосферу требует разрешения, в котором указаны максимально допустимые уровни выбросов соответствующих опасных веществ. В определенных случаях (например, во время ввода объекта в эксплуатацию) компания может работать на основании разрешения, которое временно позволяет ей осуществлять выбросы сверх установленных максимально допустимых уровней выбросов. Разрешения на загрязнение воздуха выдаются федеральными или региональными властями в

зависимости от того, под чьей юрисдикцией находится соответствующий источник загрязнения.

- Обработка отходов - сбор, транспортировка и/или удаление отходов требует:
 - положительного отчета федеральной государственной экспертизы по проектной документации на объекты по переработке отходов;
 - выдачи лицензии на управление отходами или заключение договора на оказание услуг со специализированной компанией, имеющей лицензию на управление отходами;
 - установления лимитов на объемы размещения отходов; а также
 - в отношении отдельных видов опасных отходов - получения паспорта опасных отходов с указанием класса опасных отходов в соответствии с установленными классификациями опасных промышленных отходов.

В некоторых случаях малые и средние компании могут быть освобождены от некоторых из вышеуказанных обязательств, при условии, что они регулярно предоставляют в соответствующий орган отчет о своем производстве, использовании, дезактивации и утилизации отходов.

- Опасные промышленные объекты - Компания, эксплуатирующая огнеопасные, взрывоопасные или химически опасные объекты, должна получить лицензию Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору. Компании, которые эксплуатируют опасные производственные объекты, также должны иметь соответствующую страховку, чтобы они могли оплачивать ущерб, который может быть причинен в случае аварии. Кроме того, для ввода в эксплуатацию производственного объекта требуется разрешение со стороны государственных органов, отвечающих за строительство (то есть Министерства регионального развития и соответствующих региональных или муниципальных органов).

Проектная документация для объектов (в частности, опасных, технически сложных и уникальных объектов и объектов обороны и безопасности), планируемых для строительства, реконструкции и капитального ремонта в особо охраняемых природных территориях федерального значения, требует положительного отчета Государственной экологической экспертизы.

1.2.2 «Загрязнитель платит»

Закон об охране окружающей среды включает в себя принцип «загрязнитель платит», который требует от компаний получения разрешений и уплаты соответствующих им тарифов за неблагоприятное воздействие на окружающую среду, вызванное их деятельностью, включающее в себя:

- выброс загрязнителей и других веществ в атмосферу;
- сток загрязнителей, других веществ и микроорганизмов в водоемы, грунтовые воды и водосборные бассейны;
- загрязнение недр и почв;
- размещение отходов производства и потребления;
- загрязнение окружающей среды, вызванное шумом, высокими температурами, электромагнитным и ионизирующим излучением и другими видами загрязнения;
- другие виды деятельности, способные неблагоприятно влиять на окружающую среду.

В дополнение к выплатам по вышеуказанному принципу (которые считаются налоговым сбором, а не штрафом или санкцией в отношении компании, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду), компания также должна устранить любой экологический ущерб, вызванный ее деятельностью (вне зависимости от суммы платежей, сделанный ранее).

1.2.3 Экологическая ответственность

Нарушение российских природоохранных норм может повлечь за собой гражданскую, административную, дисциплинарную и/или уголовную ответственность. Одно нарушение может повлечь за собой несколько категорий ответственности. Тем не менее, уголовная ответственность не может быть наложена одновременно с административной ответственностью, если нарушение может быть отнесено к разным лицам (например, когда компания совершает нарушение в результате незаконного действия или решения своего сотрудника, сотрудник может быть привлечен к уголовной ответственности за нарушение, в то время как компания может быть привлечена к административной ответственности за то же нарушение).

- Гражданская ответственность может быть наложена на физическое или юридическое лицо, которое фактически нанесло ущерб, или, в случае ущерба,

вызванного так называемыми источниками повышенной опасности (например, ядерные установки, высокотоксичные вещества), - на владельца таких установок (независимо от того, о том, являются ли его действия причиной ущерба или нет). В соответствии с российским гражданским законодательством ущерб подразделяется на реальный ущерб и упущенную выгоду. Соблюдение природоохранного законодательства (то есть получение одобрения Государственной экологической экспертизы или плата за загрязнение) не освобождает компанию от ответственности за ущерб, нанесенный окружающей среде.

Российское законодательство предусматривает 20-летний срок исковой давности для подачи претензий, основанных на экологической ответственности, начиная с момента, когда потерпевший узнал или должен был узнать об ущербе.

- Административная ответственность может быть наложена на отдельных лиц, должностных лиц или компании по распоряжению соответствующих государственных органов, как правило, в виде административного штрафа или приказа о приостановлении действия или отзыве лицензии. Хотя административные штрафы за несоблюдение природоохранного законодательства зачастую являются относительно незначительными, постановления о приостановлении или отзыве лицензии часто могут оказать существенное влияние на деятельность и деятельность компании.

Срок давности для наложения административной ответственности составляет один год со дня совершения правонарушения. Если правонарушение является продолжающимся нарушением, срок исковой давности начинается с момента, когда соответствующий государственный орган узнал о нарушении.

- Дисциплинарная ответственность может быть наложена работодателем на работников, которые не выполняют свои обязанности, связанные с обязательствами по охране окружающей среды, наложенными работодателями (например, обязанности, включенные во внутренние правила компании, или инструкция, связанная с эксплуатацией производственного объекта). Этот тип ответственности доступен только в отношении преднамеренного действия или бездействия.

Срок исковой давности обычно составляет один месяц с даты, когда работодатель узнал о дисциплинарном правонарушении.

- Уголовная ответственность может быть наложена на отдельных лиц, включая правительственных чиновников и генеральных директоров и управляющих компаний, за существенные нарушения закона, которые могут представлять серьезную опасность для общественности. Уголовная ответственность может быть наложена только судом, если такая ответственность предусмотрена конкретным положением Уголовного кодекса Российской Федерации. Подробнее в Главе 2.

Лицо или компания, которые приобретают актив (например, землю или объекты), как правило, не несут ответственности за экологические нарушения, которые произошли до его владения. Тем не менее, существует риск наследования экологической ответственности, если экологическое нарушение привело к ущербу для окружающей среды, и такой ущерб продолжает существовать после смены владельца актива. В таком случае ущерб окружающей среде может считаться продолжающимся нарушением, и текущий владелец может нести солидарную ответственность с предыдущим владельцем за прошлые нарушения (особенно, если невозможно распределить ответственность за ущерб). В таком случае нынешний владелец может иметь право подать в суд против предыдущего владельца при условии соблюдения любых договорных договоренностей, которые они могут иметь.

1.2.4 Киотский протокол

Киотский протокол вступил в силу 16 февраля 2005 года - через 90 дней после представления Россией ратификационного документа в ООН. Обязательства России по Киотскому протоколу - Россия имеет право поддерживать уровень выбросов 1990 года в течение периода соблюдения Киотского протокола с 2008 по 2012 годы.

Совместно осуществляемые проекты - Статья 6 Киотского протокола позволяет участвующим странам передавать или приобретать единицы сокращения выбросов в рамках проектов совместного осуществления («проекты СО»). Сбербанк, крупнейший государственный банк России, уполномочен отбирать заявки, поданные на тендер, и финансировать передачу и приобретение углеродных единиц. Право предоставлять окончательное одобрение проектов СО принадлежит Министерству экономического развития и торговли.

Глава 2. Экологическая преступность как социально-правовое явление

2.1 Понятие экологической преступности

Не стоит, при построении нашего общества, забывать о том, что человек – полноценная часть природы, со всеми вытекающими из этого рисками и опасностями. В наше время это проявляется особенно остро, ведь человечество достигло небывалого технического прогресса и стало способно влиять на природные процессы. Нельзя воспринимать природу лишь как источник ресурсов для выживания и развития цивилизации, потому как сам факт существования нашего общества уже сказывается негативно на природе. Наша цель – максимально сократить антропогенную нагрузку на планету, этой же цели служит российское законодательство, в частности, глава 26 Уголовного кодекса РФ «Экологические преступления».

Заметим, что, несмотря на активное использование в юридической литературе термина «экологическая преступность», универсального определения на данный момент не сформулировано, что может служить некоторым препятствием для полноценного взаимодействия между профильными структурами по борьбе с самим явлением. Также ведутся дискуссии о корректности самого термина. Так, Д.П. Водяников и В.К. Глистин в рецензии на работу В.Д. Пакутина (1977), в которой он впервые применил этот термин, заметили, что «название «экологическая преступность» не совсем удачно, поскольку сам термин «экология» требует разъяснения». Они посчитали, что название «преступления против природы или против природной среды» проще и понятнее, так как указывает на предмет защиты[1, 116]. В данном исследовании предлагается называть данное криминологическое явление именно экологической преступностью ввиду наиболее частого употребления данного термина.

Таким образом, экологическую преступность можно определить как «исторически изменчивое уголовно-правовое негативное явление, представляющее собой систему экологических преступлений, совершенных на определенной территории в тот или иной период времени» на основе общепринятого в криминалистике определения термина «преступность». В свою очередь, экологическое преступление некоторые авторы определяют как «виновное, общественно опасное, наказуемое деяние, причинившее или создавшее непосредственную угрозу причинения вреда природной среде, отдельным её компонентам, т. е. являющееся угрозой экологической безопасности»[6, с. 328]. Экологическая безопасность – это состояние защищённости природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и

иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий (по ФЗ «Об охране окружающей среды»).

Также стоит отметить, что в России юридическая ответственность за преступление применяется лишь при наличии полного состава преступления:

- субъект преступления – характеристика лица, совершившего преступление: возраст (за экологические преступления к уголовной ответственности привлекаются граждане от 16 лет), должностное положение, дееспособность, правоспособность. На сегодняшний день к уголовной ответственности в РФ привлекаются лишь физические лица, ведутся дискуссии о возможности признания юридического лица субъектом преступления хотя бы в некоторых особо отмеченных случаях, в частности, в экологических преступлениях. Так, на официальном сайте Следственного комитета РФ был опубликован проект ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с введением института уголовно-правового воздействия в отношении юридических лиц», и хотя применение мер уголовно-правового воздействия не означает полноценное признание юридического лица субъектом преступления, работа по этому вопросу ведётся.
- субъективная сторона – характеристика вины субъекта, которая определяется по внутреннему психическому отношению лица к содеянному. Различают две формы вины: умысел – осознание противоправности и общественной опасности деяния и неосторожность – когда лицо не расценивает свои действия как общественно опасные. Умысел бывает прямой и косвенный: прямым умыслом считается желание наступления негативных последствий, при косвенном же имеет место их допущение или нейтральное, безразличное отношение к их наступлению. Неосторожность также подразделяют на легкомыслие и небрежность: легкомыслие – предвидение негативных последствий и безосновательная уверенность в их ненаступлении или предотвращении, небрежность же устанавливается в том случае, когда лицо не предвидело общественной опасности и противоправности деяния, хотя и было способно на это. Бывают случаи с двумя формами вины, когда лицо рассчитывает причинить одно последствие, но в результате, из-за его просчетов, последствие наступает другое, причем обычно более тяжкое. Либо же более тяжкое последствие наступает не вместо, а вместе с изначально предполагаемым.

- объект преступления – общественные отношения (между гражданами и между физическим лицом и общественным институтом, а также комплексные отношения) и социальные ценности, охраняемые уголовным законодательством, нарушаемые действиями или бездействием субъекта.
- объективная сторона – включает в себя само противоправное деяние, т. е. непосредственное нарушение правового акта, результат этого действия - различные негативные последствия: порча земель, загрязнение вод, повреждение лесов и т.д., а также наличие причинной связи между действием и наступившим вредом.

При отсутствии хотя бы одного из этих элементов юридическая ответственность не применяется. К примеру, за порчу земли при землетрясении или каком либо другом стихийном бедствии юридическая ответственность не наступает, так как отсутствует субъект преступления и его вина, хотя подобные нарушения документируются, а вред от них по возможности восполняется.

2.2 Причины возникновения экологической преступности

Рассматривая причины появления экологической преступности, в первую очередь стоит обратить внимание на уровень экологического сознания населения России, его экологической культуры. К числу распространённых заблуждений отдельных индивидов, а также должностных лиц, относятся мнения о неисчерпаемости природных ресурсов и завышенные ожидания от самовосстановления природных систем; ложное впечатление о незначительном влиянии своих действий на природу. Здесь же можно упомянуть и безразличие к судьбе природы, к нанесенному ущербу, превознесение собственных сиюминутных потребностей выше благополучия природных систем, а значит, в конечном итоге, и всего человеческого общества.

Помимо невежества и безграмотности, на преступление человека может толкнуть слабое финансовое положение либо неблагоприятная социально-экономическая ситуация в стране. Различные манипуляции с природными объектами могут принести определенную материальную выгоду, чем и занимаются отдельные личности или группы лиц. Такие преступления рассматриваются вкупе с природоресурсной базой рассматриваемой территории, способной подтолкнуть к преступлению. Часто такими территориями становятся зоны, где возможен активный неконтролируемый промысел.

Недостаточный контроль со стороны профильных ведомств также может быть причиной экологических преступлений. К этому относится слабое обеспечение природоохранных

служб – недостаточное финансирование, техническое оснащение, малый персонал, небрежное отношение к работе. Иногда региональное законодательство противоречит федеральному, что также развязывает руки преступникам.

2.3 Экологический преступник: характеристика личности

При рассмотрении личностей, совершающих экологические преступления, стоит условно разделить их на правонарушителей, совершающих преступления с умыслом и на правонарушителей, совершающих преступления по неосторожности.

Так, для лиц, совершающих правонарушения умышленно, характерны эгоизм, пренебрежительное отношение к общественным интересам, игнорирование экологического законодательства, экологический нигилизм; неудовлетворительная профессиональная подготовка в случае, если экологическим преступником стало должностное лицо. Преступления, совершаемые ими, отличаются, как правило, высокой общественной опасностью, нередко причиняют огромный экологический вред.

Ниже приведена выборка статистических данных по Российской Федерации относительно личностей, совершивших экологические преступления. Но следует помнить, что приведенные данные освещают лишь раскрытые преступления, доля которых, по разным оценкам, составляет от трети до двух третей фактически совершаемых преступлений.

«Анализ статистических данных свидетельствует, что экологические преступления в Российской Федерации в подавляющем большинстве совершаются лицами мужского пола (99%). При этом наибольший удельный вес в общем количестве экологических преступников имеет возрастная группа 30-39 лет (27%), а также 40-49 лет (24%). Более молодыми людьми (18-29 лет) совершается каждое третье преступление (34%), а представителями возрастной группы 50-59 лет – каждое десятое экологическое преступление. В целом изучение личности экологического преступника позволило сделать вывод о том, что в основном это мужчина зрелого возраста – от 30 до 49 лет (51%), гражданин РФ (98%), житель сельской местности (85%), с полным средним образованием (71%), состоящий в браке (56%), имеющий на иждивении детей (49%), трудоспособный, но при этом без постоянного источника дохода (70%)» [4, глава 2, §2].

Экологические преступления по неосторожности совершаются, как правило, лицами, которым свойственны легкомыслие, чувство вседозволенности, отсутствие самоконтроля, некомпетентность (для должностных лиц).

Глава 3. Изменения экологического законодательства, причины и последствия

3.1 Возникновение и развитие экологического права в России в период до 1991 г.

Как известно, Россия до 1917 г. была страной крестьянской. Издревле крестьяне, вследствие различных суеверий, народных примет и прочего, разумно и бережно относились к природе, хотя и не было специальных нормативно-правовых актов, посвященных регулированию экологических отношений. Формирование экологического права прошло три основных этапа: возникновение в рамках «земельного права в широком смысле», развитие в рамках природоресурсных отраслей, и современный этап развития, выход за рамки природоресурсных отраслей. Первый этап охватил 1917 – 1968 гг. до принятия основ законодательства о земле, которые определили иные природоресурсные отрасли (горное, лесное, водное) права от экологического права. Второй этап – период с 1969 по 1988 гг. Это были годы создания многочисленных законодательных актов, вовлекающим в сферу регулирования экологические связи природных объектов (Закон об охране атмосферного воздуха, Закон об охране и использовании животного мира и др.), и годы коллективного признания экологического права. Третий период начался в 1989 г., когда было издано первое пособие по советскому экологическому праву.

Первым нормативно-правовым актом, условно относящимся к природоохранным, явился Декрет от 26 окт. 1917 г. « О земле». Документ имел экономический характер (менял систему экономических отношений по землепользованию), но при этом создавал основу отношений экологических, поскольку устанавливал изъятие земли из товарных отношений, а значит, и создавал условие для охраны земель. Кроме этого, были приняты следующие Декреты: 1918 г. « О лесах», 1919 « Об уроках охоты и праве на охотничье ружье», 1921 « Об охране памятников природы, садов и парков» и др. В принимаемых нормативно-правовых актах осуществлялся курс на исключение объектов природы из системы товарных отношений. Несмотря на разрозненный, не комплексный подход к правовому регулированию экологического использования, уже в те годы прослеживались тенденции, которые были направлены на бережное использование природных объектов. В конце 50х-60х гг. были приняты республиканские законы об охране природы во всех союзных республиках, началась разработка нового законодательства, регулирующего сферу экологического использования.

Россия была одним из первых государств, принявших в 1960 г. Закон «Об охране природы в РСФСР», провозгласивший основы правовых отношений "человек - природа". Многие из содержащихся в нем положений себя оправдали и нашли дальнейшее развитие: о преподавании охраны природы в учебных заведениях и пропаганде ее СМИ и музеями, об общественной природоохранной экспертизе проектов крупнейших строек, о необходимости рационального использования природных ресурсов и государственной охране объектов природы, об ответственности руководителей ведомств и предприятий, а также граждан за нарушения природоохранных правил. Но многие законодательные положения оказались излишне декларативными и не подкрепленными подзаконными актами.

Развитие законодательства об экологическом использовании постепенно приводит к дифференциации его по видам сфер экологического использования и с принятием в 1968 г. Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик, происходит обретение горной, водной, лесной и другими природоресурсовыми отраслями права самостоятельного статуса путем принятия соответствующего законодательства.

Вскоре принимаются Основы водного законодательства (1970), лесного законодательства (1979), законодательства о недрах (1975). В соответствии с основами во всех союзных республиках были приняты земельные, водные, лесные кодексы кодекс о недрах.

Правоприменительная практика вскрывала все новые проблемы, которые отражались в принимаемых законодательных и иных нормативно-правовых актах: специальные Постановления Правительства СССР о порядке разработки и утверждения схем комплексного использования и охраны вод, об упорядочении отстрела диких копытных животных и др. С введением в действие Конституции СССР 1977 г. дело охраны окружающей среды обрело конституционный статус (ст. 18,42 Конституции) и охрана окружающей среды стала конституционной обязанностью советских граждан (ст. 67 Конституции). 1985 г. – Кодекс РСФСР об административных правонарушениях, где определены около 50 составов административных правонарушений в области экологического использования (ст.46 – 47, 50 – 87 КоАП РСФСР).

Конституционный институт охраны окружающей среды имел ярко выраженный экономический, социальный, политический характер, хотя уже тогда наукой ставились и обосновывались перспективные задачи перенесения приоритета на социальные цели, связанные с обеспечением здоровья человека, его местообитанием и жизнью; вовлечения в экологический контроль общественности, человека, право которого на благоприятную

среду предполагалось, но не гарантировалось; превращения граждан из объектов в субъекты экологического управления.

Можно назвать двадцатилетний этап решающим для развития экологического права: было принято важнейшее Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 7 января 1988 г. «О коренной перестройке дела охраны природы в стране», в котором экологические отношения, важнейшие экологические термины нашли, наконец, свою правовую легализацию.

Сейчас важнейшими законодательными актами, которые создают юридическую базу экологического права, являются: Закон РСФСР от 29 дек. 1991 «Об охране окружающей природной среды», Законе РФ от 5 марта 1992 «О безопасности», Указ Президента РФ от 16 дек 1993 «О федеральных природных ресурсах», Федеральный закон от 23 фев. 1995 «О природных ресурсах», Закон РФ от 24 апреля 1996 «Об обороне», Лесной кодекс РФ и др. Важным этапом в совершенствовании экологического законодательства явилось принятие 12 декабря 1993 г. новой Конституции РФ, которая в ст. 42 и 58 закрепила объектом своего регулирования охрану окружающей среды в целом, а не только природной среды, как было до этого.

3.2 Правовой анализ Федерального закона от 10.01.2002 N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды"

ФЗ №7 "Об охране окружающей среды" – основополагающий, наряду с Конституцией, законодательный акт в области экологического законодательства. В нём изложена вся природоохранная политика РФ, и потому изменения этого закона особенно значимы. Изменения были внесены уже в 2004 году [17] и касались в основном компетенций региональных и муниципальных властей. Вопрос разделения полномочий между федеральными, региональными и муниципальными властями достаточно часто поднимался в следующих редакциях закона, и в целом тенденции отражают рост компетенций федеральных органов на фоне выведения мероприятий из сферы воздействия муниципальных органов. Это обусловлено рядом причин:

- негативное воздействие на окружающую среду часто не привязано к его источнику и распространяется за пределы муниципалитета и даже региона;
- стоимость противодействия негативному воздействию;

- введение новых полномочий, таких как, например, ведение государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду [15, ст. 5], действия которых распространяются на каждый из регионов;
- введение новых полномочий, таких как, например, регулирование обращения озоноразрушающих веществ [17, ст. 5], не подразумевает деления их на регионы в связи с обязательностью выполнения для каждого из них мероприятий, которые эти полномочия призваны проводить или вести их контроль.

В 2008 году отменён муниципальный контроль в области охраны окружающей среды [15, ст. 64], а в 2011 и экологический контроль в принципе. Ему на смену введена единая система государственного экологического мониторинга, призванная вести «регулярные наблюдения за состоянием окружающей среды, в том числе компонентов природной среды, естественных экологических систем, за происходящими в них процессами, явлениями, изменениями состояния окружающей среды», обеспечить «хранение, обработку информации о состоянии окружающей среды», производить «анализ полученной информации в целях своевременного выявления изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и (или) антропогенных факторов, оценка и прогноз этих изменений» и обеспечить «органы государственной власти, местного самоуправления, юридические лица, индивидуальных предпринимателей, граждан информацией о состоянии окружающей среды» [15, ст. 63.1, п. 2]

Модернизируется контроль негативных воздействий, как то:

- устанавливается государственная пошлина за выдачу разрешений на сбросы и выбросы, а также на производство отходов производства и потребления (2009);
- принимается Федеральный закон "Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 11.07.2011 N 190-ФЗ;
- регламентируются условия деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду, учитываются научно-технические достижения и требования международных стандартов (2011);
- принимается ряд поправок, направленных на уменьшение негативного эффекта озоноразрушающих веществ (2013);
- принимается ряд поправок, направленных на уменьшение негативного эффекта ядерных материалов и радиоактивных отходов (2013).

Развивается также и предупредительная сторона экологического законодательства – в 2013 году введено новое понятие «объекты природного наследия», «объекты всемирного природного наследия», а в 2014 году устанавливается государственная поддержка деятельности по охране окружающей среды. В том же году федеральный закон совершил значительный шаг в сфере лицензирования вредной деятельности: введено понятие временно разрешённых сбросов и выбросов; приняты комплексное экологическое разрешение, программа производственного экологического контроля, декларация о воздействии на окружающую среду; установлены новые нормативы допустимого воздействия на окружающую среду и различные её компоненты.

3.3 Правовой анализ Федерального закона от 23.11.1995 N 174-ФЗ "Об экологической экспертизе"

Данный законодательный акт – важнейший источник экологического права РФ, изменения в нём следует отметить отдельно. Наиболее частому редактированию подлежит перечень объектов государственной экологической экспертизы, от документации строящихся и реконструируемых объектов на Байкальской территории в 2008 году до «материалов комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающих придание этим территориям правового статуса зоны экологического бедствия или зоны чрезвычайной экологической ситуации» в 2018 году [16 ст. 11 п. 6]. Корректированию подвергался процесс экологической экспертизы на особо охраняемых природных территориях (2008); срок проведения государственной экологической экспертизы (сокращение до трёх месяцев в 2014 году и до двух в 2018 году). Капитальный ремонт объектов исключается из перечня мероприятий, требующих проведение государственной экологической экспертизы в 2011 году; в 2014 году происходит расширение мероприятий, связанных с отходами I-IV классов опасности, которые подлежат государственной экологической экспертизе.

Заключение

Современное экологическое законодательство Российской Федерации развивается впечатляющими темпами. Значительное внимание уделяется контролю деятельности производств, потенциально способным нанести или наносящим вред окружающей среде. Государственный экологический надзор, огромное количество нормативов и требований позволяет держать ситуацию с негативным воздействием всё развивающейся экономики на здоровье населения и окружающую среду под контролем. При этом заметна тенденция к унификации и упрощению документации, необходимой для их работы, что благотворно

сказывается на деятельности и способствует появлению новых производств. Следует также отметить всё большую федерализацию экологического законодательства Российской Федерации, отнесение новых программ в ведение федеральных исполнительных органов.

Список использованной литературы

1. Водяников Д.П. О проблемах теории уголовно-правовой охраны внешней природной среды / Д.П. Водяников, В.К. Глистин // Вестник Ленинградского государственного университета. – 1979. - № 11. – С. 116
2. Дворецкий М.Ю. Уголовно-правовые проблемы борьбы с экологическими преступлениями: понятие, общая характеристика и виды / М.Ю. Дворецкий, Н.Д. Краснослободцева // Вестник Тамбовского университета. – 2016. - № 2(6). – С. 61 – 66.
3. Демин С.Г. Проблемы признания юридического лица субъектом преступления в российском уголовном праве / С.Г. Демин // Гуманитарные и юридические исследования. – 2013. - №3. – С. 72 – 74.
4. Джунусова Д.Н. Экологическая преступность и ответственность за экологические преступления: монография / Д.Н. Джунусова. – М.: Академия Естествознания, 2012. – 135 с.
5. Дицевич Я.Б. Совершенствование системы государственного экологического управления как средство повышения эффективности предупреждения экологической преступности / Я.Б. Дицевич // Вестник Томского государственного университета. – 2008. - №313. – С. 110 – 111.
6. Землякова М. В. Экологические преступления в Российской Федерации: актуальные проблемы и способы противодействия / М. В. Землякова // Научное сообщество студентов: материалы VI Международной студенческой научно–практической конференции (Чебоксары, 31 дек. 2015 г.) – 2015. – С. 327–329.
7. Пакалов Д.С. Актуальные проблемы обеспечения экологической безопасности России / Д.С. Пакалов // Вестник Тамбовского университета. – 2012. - № 3. – С. 276 – 283.
8. Попов Д.В. Преступления против природной среды. Понятие и содержание / Д.В. Пакалов // Вестник Томского государственного университета. – 2009. - № 326. – С. 103 – 106.

9. «Уголовный кодекс Российской Федерации» от 13. 06. 1996 № 63-ФЗ (ред. от 07.03.2017) // «Собрание законодательства Российской Федерации», 17. 06. 1996 - № 25 - Ст. 2954
10. Фаткулин С.Т. Предупреждение экологических преступлений, совершаемых юридическими лицами / С.Т. Фаткулин // Виктимология. – 2016. - № 1(7). – С. 48 – 52.
11. Экологическое право: учебник для бакалавров / под ред. С. А. Боголюбова. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт; ИД Юрайт, 2013. – 431 с. – Серия: Бакалавр. Базовый курс.
12. Mikhail M. Brinchuk. The Concept and Structure of Russian Ecological Legislation // Arctic Review on Law and Politics – 2012. - vol. 3, pp. 152 – 161.
13. Jennifer A. Josefson. Russian Environmental Regulation. – 2012.
14. Yudin Vladislav Yur'evich. Environmental legislation of the Russian Federation and the EU // Environmental law: theory, practice, issues. – 2013. – pp. 87 – 99.
15. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34823/ - Сайт компании «КонсультантПлюс» / Федеральный закон "Об охране окружающей среды" от 10.01.2002 N 7-ФЗ (поправки с 2007)
16. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8515/ - Сайт компании «КонсультантПлюс» / Федеральный закон "Об экологической экспертизе" от 23.11.1995 N 174-ФЗ
17. http://snipov.net/c_4599_snip_101661.html - Портал СНИПОВ.нет / Федеральный закон "Об охране окружающей среды" от 10.01.2002 N 7-ФЗ (поправки с 2004)